

生态工程与农民

丁文广 胡小军 邓红 编著



生态工程与农民

——以农户为本的退耕还林政策研究



兰州大学出版社
LANZHOU UNIVERSITY PRESS



生态工程



丁文广 胡小军 邓红 编著



兰州大学出版社
LANZHOU UNIVERSITY PRESS

生态工程与农民

图书在版编目(CIP)数据

生态工程与农民:以农户为本的退耕还林政策研究/
丁文广,胡小军,邓红编著. —兰州:兰州大学出版社,
2006.10

ISBN 7-311-02820-5

I. 生... II. ①丁...②胡... ③邓... III. ①造林
—林业政策—研究—中国②造林—研究—甘肃省
IV. ①F326.20②F326.274.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 128431 号

.....

生态工程与农民

——以农户为本的退耕还林政策研究

丁文广 胡小军 邓红 编著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水南路 222 号 电话:8912613 邮编:730000

E-mail: press@onbook.com.cn

http://www.onbook.com.cn

兰州大学出版社激光照排中心照排

兰州军区空军印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/16

印张:12

2006 年 10 月第 1 版

2006 年 10 月第 1 次印刷

字数:138 千字

ISBN7-311-02820-5/S·58

定价:20.00 元

(图书若有破损、缺页可随时与本社联系)

前言

我非常赞同这样一句话：“当一个故事很漂亮，很完美时，却往往不是真的。而真实的故事就像这个世界，混乱，不完美，充满变动与因缘巧合。”（民间，2006 夏刊）这句话同样适合于备受世人关注的退耕还林政策。我们不可否认如下事实：退耕还林是中国最大的生态补偿工程；退耕还林是西部大开发以来使西部农民受益最大的生态项目；退耕还林也是决策层将生态保护与农民生计紧密结合的一项伟大工程。国家林业局在 2005 年 11 月份宣布：“在巩固已有成果的基础上，‘十一五’期间，我国将投资 1377 亿元继续实施退耕还林工程，从根本上扭转水土流失和土地沙化严重的局面，为促进西部大开发战略的实施等做出更大的贡献。”这些事实和消息无疑是令人振奋的。但是，我们也不可否认，退耕还林政策在具体实施过程中，仍然存在一些需要进一步完善的问题，包括可持续生计问题，树种选择问题，补偿问题，以及农民权益问题等一系列与退耕还林政策实施过程相关的问题。我们需要从退耕还林所面临的实际问题出发，进行冷静思考、认真反思，需要对退耕还林政策不完善之处进行及时的修改与补充，使这一惠

及数亿农民的生态政策能够持续发展。

《生态工程与农民——以农户为本的退耕还林政策研究》是我们所实施的“甘肃省退耕还林政策调研与倡导”项目的一项成果。项目实施小组成员在过去两年多的时间里付出了巨大的努力,通过深入到偏远的退耕还林社区,与退耕农民同吃、同住,促膝长谈,虚心向农民学习,除采用一般社会调查方法外,还将参与式农村评估灵活应用于整个调研活动中,获得了大量的、十分宝贵的第一手资料,为分析退耕还林政策奠定了坚实的基础,进而以一种新的手法、新的视角将退耕还林政策在基层执行的真实图景呈现出来,在退耕还林“一片叫好”的“主流”声音中发表了相对不同的声音。但其目的并不在于否定退耕还林所取得的各项成就,而是旨在传递这样一种“信息”,希望耗资如此巨大的退耕还林工程能够切实发挥其应有的作用,实现政策预定目标,并最终推动这一政策的改进、完善与持续发展,这也正是我们研究的主要意义和目的所在。我们希望用无声的语言打动关注退耕还林政策的每一位公众,用真实的第一手资料感动退耕还林以及所有环境政策的决策者、执行者和评估者,用事实唤醒公众的参与意识。

《生态工程与农民——以农户为本的退耕还林政策研究》没有过多的理论分析,没有繁杂的数学运算推导,也没有邀请经济学家、环境专家或资深官员写评论,但最为可贵的是,该书的观点、结论和建议都是基于我们所调研的退耕社区的事实,来自于对这一政策感受最为深刻的退耕农户!也许有人会评论:许多农民是文盲,他们反映的问题不准确!但社会学有一个没有争议的观点:文盲不等于无知!尽管许多农民还是文盲,但他们是有知识的!因此,我们可以自豪地说,来自于基层的真实信息是做出正确决策的最重要的因素。现在的许多环境政策之所以不能够

得到有效实施,造成政策失灵,其中一个主要原因就是这些决策是“自上而下”的“精英决策”,而不是“自下而上”的参与式决策,这就难免发生“政策幻影”的现象!

胡鞍钢说,当学者提供具有“公共知识”性质的咨询时,才会对社会产生影响;学者的研究成果只有对公共政策产生良性效应,才会强有力地影响社会变革和推动社会向前发展。在重大社会经济问题上,某些学者仅仅形成个人认识和见解还不够,还应该主动影响决策者,使之成为决策者的共识,进而成为全社会的共识,才能使人民受益、社会进步(《中国青年报》,2004年1月2日)。2003年3月新修订的《国务院工作规则》中,突出了实行科学民主决策、坚持依法行政和加强民主监督问题,明确规定,国务院在做出重大决策前,要直接听取民主党派、群众团体、专家学者等方面的意见和建议。由此可以看出,中央在努力推进决策民主化,也强调各方参与公共政策的决策。全书正是以农民的视野为切入点,力图反映退耕还林政策在实施中存在的问题,期望对高层的正确决策提供有价值的参考。因此,在研究的同时,我们更多融入了倡导的成分,希望我们的研究和调查结果能够引起政府相关部门的重视,我们强调研究与行动二者的紧密结合。

在本书的编著过程中,我们时常有一种“思维枯竭”之感。我们也在思考这样一个问题,我们既然如此关注退耕还林政策,那么我们能为此做些什么?而我们自己往往又陷入矛盾之中,我们在思考项目本身的意义。因此,有时候我们不忍心面对退耕农民那渴盼改变现状的双眼,我们也常常处在深深的自责当中。但是,在这里,带着这种矛盾与自责,我们还是把这本书呈现给大家。有人说,行动改变生存,行动就是希望。我们呼唤有远见的决策者!然而,退耕还林本身是一项复杂的系统工程,涉及的问题

非常繁多，而我们的研究地区又仅限于甘肃省陇中黄土高原地区，加之我们的时间和精力有限，所以，书中的某些观点和看法难免有不足之处，恳请读者指教！

作者

2006年9月于兰州

生态工程
与农民

目 录

前言/1

第一篇 甘肃省退耕还林政策调研报告

绪 论/3

第一章 退耕还林政策与退耕农民/8

一、“三农”问题/9

二、公共政策与弱势群体/10

三、退耕还林政策及其本质和特征/13

四、甘肃省退耕还林政策实施情况/19

第二章 退耕还林政策中的相关问题/22

一、退耕还林生态目标的实现程度/23

二、宁夏“亿元工程”失败的启示/27

三、退耕还林政策中农户的认知程度/28

四、补助期限内退耕还林政策兑现情况/34

五、退耕农民长久可持续生计问题/36

六、退耕还林政策的稳定性问题/43

七、退耕农户权益表达渠道和机制/48

第三章 我们需要一场变革/53

- 一、当务之急:解决退耕农民的实际需求/55
- 二、政府与退耕农户的良性互动/57
- 三、加快退耕社区农村合作服务组织的建设与发展/58
- 四、完善与落实退耕还林政策中的生态补偿机制/60
- 五、建立农民在退耕还林政策中的参与机制/61
- 六、对其他生态环境建设政策的反思/64

第二篇 我的退耕故事

第四章 声音/73

- 一、他们说/74
- 二、画中有话/79

第五章 我的退耕故事/85

- 一、退耕还林政策之村干部说/86
- 二、退耕还林政策之农户说之一/92
- 三、退耕还林政策之农户说之二/97

第六章 走进退耕农户/104

- 一、退耕农户的生活——志愿者手记/105
- 二、退耕社区的妇女们/120
- 三、虽然小小的,但也是我的一番事业/128

第七章 我们的思考/135

- 一、不同的眼睛,不一样的世界/136
- 二、退耕还林政策评估——以农户为中心/144

第三篇 参与性理论和方法在 政策倡导中的应用

- 一、引言/159

二、参与性方法在甘肃省退耕还林政策倡导中的应用/159

三、一些思考/168

附录/171

后记/174

Contents

Preface/1

Part 1. A Research Report of Afforestation Policy in Gansu Province

Introduction/3

Chapter 1. Afforestation Policies and Farmers Carrying Out the Afforestation Policies/8

1. China's Rural Problems/9
2. Public Policies and the Vulnerable Groups/10
3. Afforestation Policies and Their Essences and Characteristics/13
4. Outline of Afforestation Policies Being Carried Out in Gansu

Province/19

Chapter 2. Relevant Issues about Afforestation Policies/22

1. The Ecological Targets of Afforestation Policies/23
2. Revelation of the Project with Investment of Billion Yuan
in Ningxia Hui Ethnic Groups Autonomous Region/27

3. Cognition of Farm Households Carrying Out the Afforestation Policies/28

4. Policy Effects during the Subsidy Terms of Afforestation Policy/34

5. Sustainable Livelihood of Farmers Carrying Out the Afforestation Policies/36

6. Stabilization of the Afforestation Policies/43

7. The Channels and Mechanism of Rights Expression of Afforestation Farmers/48

Chapter 3. We Need Changing/53

1. It is Urgent to Satisfy Afforestation Farmers' Actual Needs/55

2. Mutual Exchanges between Government and Afforestation Farmers/57

3. Strengthening Development of Rural Cooperation and Service Organizations in Afforestation Communities/58

4. Ecological Compensation Mechanism should be Improved in Afforestation Policy/60

5. Afforestation Farmers Should Participate in Afforestation Policy Making/61

6. Reflection upon Other Ecological Improvement Policies/64

Part 2. My Afforestation Stories

Chapter 4. My Voice/73

What They Said/74

Voices from the Photos/79

Chapter 5. My Afforestation Stories/85

1. Village Officials' Comments in Afforestation Communities/86

2. Afforestation Farmers' Comments in Afforestation Communities-A/92

3. Afforestation Farmers' Comments in Afforestation Communities-B/97

Chapter 6. Semi-Structural Interviews with Afforestation Famers/104

1. Afforestation Farmers Livelihood-Volunteers Recording/105

2. Women in Afforestation Communities/120

3. Little Idea, Big Change/128

Chapter 7. Our Pondering/135

1. Different Eyes, Different World/136

2. Afforestation Farmers Based Evaluation of Afforestation Policies/144

Part 3. An Application of Participatory Theory and Methods in Advocacy of Afforestation Policies

1. Brief Introduction/159

2. An Application in Gansu Province of Participatory Methods in Advocacy of Afforestation Policies/159

3. Our Thoughts and Conclusion/168

Appendices/171

Postscript/174

生态工程与农民



第一篇

甘肃省退耕还林政策调研报告

——这声音来自农村社区,来自民间

绪论

人类处于普受关注的可持续发展问题的中心，人享有与自然和谐的方式过健康而富有生产成果的生活的权利。

——《里约宣言》，1992年

倡导(Advocacy)就是壮大贫困和边缘社群的声音，表达他们的需要，最终为不公平的现状带来持久的转变。在这个过程中，贫困边缘人群也会进一步了解自身的处境和影响他们生计的制度和政策。

——香港乐施会(Oxfam Hong Kong)

当前,我们所处的时代是一个利益分化、权利伸张的时代,同时这也是一个渴望和谐的时代。构建和谐社会,是当前中国改革的重要主题之一,同时也是全社会舆论的中心议题。构建和谐社会这一科学发展观的提出,意味着中国社会发展取向上的一个重要转变,即在坚持经济建设为中心的同时使经济建设与社会协调同步发展(孙立平,2004)。其中,利益均衡、社会公平是和谐社会最深厚的基础(郭华红,2005)。在这当中,涉及农业、农村和农民的“三农”问题的解决仍旧处在一个十分突出而又关键的地位。中国社会科学院在题为《构建和谐社会:科学发展观指导下的中国》的研究报告中提出了构建和谐社会的七大措施,其中“改变农村的落后面貌,缩小城乡和地区差距,减少贫困”仍旧是其中的一项重要措施,而包括环境、社会和经济在内的可持续发展政策,将对和谐社会的构建和实现起着重要的作用。但是,现实不容我们乐观,中国可持续发展进程还是过于缓慢,而要实现可持续发展从“概念”到“行动”的真正意义上的实质性转变,则是一个艰难而又漫长的过程。在这个过程中需要包括体制、政策在内的各方面的重大转变,也需要不断反思和重新审视已经或正在执行的各项政策,并在此基础上,对此做出积极的回应和及时的调整与完善。

在 20 世纪末,中国实施了西部大开发的战略,并提出“西部大开发,生态先行”的口号,把生态环境建设置于首要地位。在这当中,特别把退耕还林政策作为西部大开发的根本和切入点。到



甘肃省实施退耕还林的贫困农村社区